

Revisionsrapport

Granskning av kommunens säkerhetsskydd

Örebro kommun

*Per Fjellman
Martin de Jong*

Januari 2018

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning.....	6
1.1. Bakgrund	6
1.2. Syfte och Revisionsfråga.....	6
1.3. Kontrollmål	6
1.4. Revisionskriterier	7
1.5. Avgränsning.....	7
1.6. Metod.....	7
2. Iakttagelser och bedömningar.....	9
2.1. Kontrollmål 1.....	9
2.2. Kontrollmål 2.....	10
2.3. Kontrollmål 3.....	11
2.4. Kontrollmål 4.....	12
2.5. Kontrollmål 5.....	13
2.6. Kontrollmål 6.....	14
2.7. Kontrollmål 7.....	15
2.8. Kontrollmål 8	15
2.9. Kontrollmål 9.....	16
3. Revisionell bedömning	17
3.1. Rekommendationer.....	17
Bilagor	19

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av Örebro kommuns förtroendevalda revisorer granskat kommunens säkerhetsskydd. Den övergripande revisionsfrågan är:

Upprätthåller kommunen ett ändamålsenligt säkerhetsskydd för verksamheten i enlighet med gällande författningskrav?

Efter genomförd granskning gör vi den sammantagna bedömningen att Örebro kommun **inte helt** upprätthåller ett ändamålsenligt säkerhetsskydd för verksamheten i enlighet med gällande författningskrav. (Se bilaga 1 för bedömningsskalor)

Kontrollmål 1

Har kommunen en utpekad säkerhetsskyddschef? Hur har ansvaret fördelats vidare ut i organisationen?

PwC har gjort bedömningen att Örebro kommun **delvis uppfyller** kontrollmålet.

Kommunen har en dokumenterad säkerhetsanalys men denna reviderades senast 2005. Sedan analysens genomförande och revidering har både samhällets och Sveriges säkerhetspolitiska förutsättningar förändrats, till exempel genom en ökad digitalisering. Sådana parametrar som att allt mer i samhället är kopplat och styrt via IT och internet fanns inte 2005, varför kommunens säkerhetsanalys inte kan ses som aktuell mot nuvarande hotbild. Bortsett från tidsaspekten har PwC inga anmärkningar på det som framkommit avseende säkerhetsanalysen.

Kontrollmål 2

Har kommunen en utpekad säkerhetsskyddschef? Hur har ansvaret fördelats vidare ut i organisationen?

Vår bedömning är att Örebro kommun **uppfyller** detta kontrollmål och därigenom de krav som ställs i säkerhetsskyddsförordningen.

Kommunen har en utpekad säkerhetsskyddschef, som är underställd kommundirektören, och en ersättare för denne. Ansvarsfördelningen finns beslutad och säkerhetsskyddschefen finns tillgänglig för stöd och råd till linjeorganisationen angående hur säkerhetsskyddet ska utformas.

Kontrollmål 3

Har kommunen upprättat en föreskrift om säkerhetsskydd?

PwC:s bedömning är att Örebro kommun **ej uppfyller** kontrollmålet.

Säkerhetsskyddsplanen saknar helt eller delvis väsentlig formalia. Exempelvis framgår inte en sådan beskrivning av omfattning, giltighet och tillämplighet som man kan förvänta sig av en föreskrift i offentlig verksamhet. Säkerhetsskyddsplanen har den stomme och de rubriker som förväntas, men innehållet under vissa av dessa är inte på en kommunspecifik nivå.

Säkerhetsskyddsplanen är senast uppdaterad år 2002 vilket medför samma resonemang som under Kontrollmål 1, samt med tillägget att planen hänvisar till förlegad lagstiftning (t.ex. Sekretesslagen 1980:100) som inte varit aktuell sedan Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) trädde i kraft år 2009.

Kontrollmål 4

Har kommunen dokumenterade rutiner för hur uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet får hanteras?

Vi har gjort bedömningen att Örebro kommun **delvis uppfyller** kontrollmålet.

De hanteringsregler för hemliga uppgifter som finns i kommunens säkerhetsskyddsplan behöver uppdateras enligt gällande lagstiftning för märkning av hemliga handlingar. I övrigt anmärker PwC på att det inte framgår hur hanteringen av hemliga uppgifter ska ske i digital form, även om sådana inte finns bör det exempelvis finnas föreskrivet att i Örebro kommun får hemliga uppgifter inte hanteras digitalt. Den särskilda rutin som finns för hantering av hemliga handlingar behöver uppdateras enligt PMFS 2015:3 som har ersatt RPSFS 2010:03 vilken hänvisas till i rutinen.

Då kommunen har sagt att det inte finns behov av att hantera hemliga uppgifter i IT-system är det anmärkningsvärt att kommunens säkerhetsanalys, som är klassificerad som hemlig, lagras digitalt. Rutinerna kan inte anses vara kompletta förrän de inkluderar hantering av hemliga uppgifter i digitalt format. Det har framkommit att säkerhetsanalysen lagras på ett enanvändarsystem/fristående arbetsstation, men att det finns en avsaknad av en konkret och tydlig rutin som beskriver hur säkerhetsanalysen ska hanteras.

Kontrollmål 5

Har kommunens lokaler och anläggningar den tillträdesbegränsning som krävs?

Bedömningen är att kommunen **delvis uppfyller** detta kontrollmål.

Den brist som PwC identifierat är att det inte finns några nedskrivna regler för tilldelning av behörigheter för åtkomst till lokalerna. Säkerhetsavdelningen använder särskilda lås till lokalerna, men det finns en risk att behörighetstilldelningen blir godtycklig och inte standardiserad i och med avsaknaden av en rutin. Detta gäller framförallt för tillträde till det inre skalskyddet där enskilda enheter kan bedriva säkerhetskänslig verksamhet.

En viktig del i kommuners arbete är öppenhet gentemot medborgarna. Därför är det av vikt att kommunens byggnader inte ges ett yttre skalskydd som hindrar mötet mellan medborgare och kommunen. I detta ingår även ett kostnadseffektivitetsperspektiv där kommunen, likt vad som beskrivits under granskningen, måste ha rimliga och proportionerliga skyddsåtgärder sett till både den föreliggande hotbilden och den aktuella budgeten.

Kontrollmål 6

Finns det en dokumenterad sammanställning inom kommunen över vilka anställningar, eller annat deltagande i verksamheten, som innebär krav på säkerhetsprövning och eventuell placering i säkerhetsklass?

Vår bedömning är att Örebro kommun **uppfyller** kontrollmålet.

Kommunen har en förteckning över när säkerhetsprovning och eventuell inplacering i säkerhetsklass ska ske vid arbete för Örebro kommun. Förteckningen har inte kunnat kontrolleras då den är hemligstämplad.

Kontrollmål 7

Bedömer kommunen behovet av säkerhetsskydd inför upphandlingar?

Bedömningen är att kommunen **ej uppfyller** kontrollmålet.

Till del kan sägas att kommunen har bedömt behovet av säkerhetsskyddade upphandlingar till följd av det interna arbetet istället för utläggning på entreprenad. PwC ställer sig dock frågande till om allt arbete kring kommunens säkerhetskänsliga verksamhet faktiskt sköts internt. Exempelvis installation och underhåll av skalskydd, eller anlitanade av väktarbolag för bevakning av kommunens lokaler är sådana tjänster som bör bedömas.

För att uppfylla detta kontrollmål är bedömningen att kommunen behöver ta fram och dokumentera en rutin för hur säkerhetsskyddad upphandling ska hanteras. Enligt Säkerhetspolisens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd (PMFS 2015:3) 7 kap 2 § gäller att "En myndighet ska innan en upphandling påbörjas pröva om denna helt eller delvis ska omges av säkerhetsskydd". Enligt vad som iakttagits i denna granskning sker sådana provningar inte i Örebro kommun.

Kontrollmål 8

Har kommunens anställda och andra som deltar i verksamheten tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd?

PwC bedömer att kommunen **ej uppfyller** kontrollmålet.

Det genomförs utbildningar i säkerhetsskydd för de som behöver men utbildningarna sker enskilt och det finns ingen standardiserad plan för utbildningens innehåll, utformning eller vilka som tagit del av utbildningen. Vem som behöver utbildning i säkerhetsskydd riskerar att bli en subjektiv bedömning om det inte finns listat vilka befattningar som ska utbildas. Bristen av standardisering riskerar att leda till att kunskapsnivåerna är olika vilket bl.a. medför att det inte går att säkerställa att samtliga medarbetare har de nödvändiga kunskaper om säkerhetsskydd som krävs. Kommunen saknar även en plan för utbildning i säkerhetsskydd samt har bristande dokumentation om befintliga och tidigare genomförda utbildningar.

Kontrollmål 9

Genomför kommunen systematiska kontroller av säkerhetsskyddet?

Vår bedömning är att Örebro kommun **ej uppfyller** kontrollmålet.

Säkerhetsskyddschefen är medveten om bristen av systematiska kontroller och har sagt att det ska åtgärdas. Då kommunen saknar en plan och övrig dokumentation gällande kontroller av säkerhetsskyddet följs inte gällande författningskrav.

Rekommendationer

Utifrån våra iakttagelser bör nämnas att kommunstyrelsen är medveten om bristerna i vissa områden och de åtgärder som denna granskning rekommenderar. Vi rekommenderar att alla säkerhetsskyddsåtgärder utgår från ett kostnadseffektivitetsperspektiv så att de åtgärder som vidtas är relevanta för de hot som de åtgärdar. PwC:s rekommendationer är tudelade där vissa är prioriterade och andra övergripande utan inbördes ordning.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att kommunens säkerhetsskyddsarbete beaktar följande punkter prioriterat enligt numrering:

- 1) Genomför en ny säkerhetsanalys som på ett konkret sätt beskriver säkerhetsläget och statusen för kommunens säkerhetsskyddsarbete. Upprätta en säkerhetsskyddsplan baserat på säkerhetsanalysens slutsatser som beskriver vilka säkerhetsskyddsåtgärder som avses vidtas inom kommunens säkerhetsskyddsarbete.
- 2) Upprätta en intern föreskrift om säkerhetsskydd som reglerar hur kommunstyrelsen tolkar författningskraven i säkerhetsskyddslagstiftningen och hur dessa ska omsättas i praktiken.
- 3) Upprätta en rutin för hur hemliga uppgifter får hanteras i IT-system och säkerställ att denna följs om hemliga uppgifter inom kommunen hanteras digitalt.
- 4) Systematisera utbildningen i säkerhetsskydd så att den är samma för alla medarbetare och att det dokumenteras vilka medarbetare som genomgått utbildningen och när samt för vilka befattningar som utbildningen är aktuell.
- 5) Upprätta en rutin för säkerhetsskyddad upphandling och säkerställ att den följs inför varje upphandling påbörjas.
- 6) Systematisera kommunens kontroller av säkerhetsskyddet, detta inkluderar en plan och dokumentation för kontrollerna.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att kommunens säkerhetsskyddsarbete beaktar följande övergripande punkter utan inbördes ordning/prioritering:

- Säkerställ att alla kommunens dokument som berör säkerhetsskydd är uppdaterade och överensstämmer med gällande lagstiftning (exempelvis hanteringsregler för hemliga uppgifter).
- Säkerställ att regler för tilldelning av behörigheter för åtkomst till kommunens lokaler upprättas i skrift.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Att kommunen upprätthåller ett ändamålsenligt säkerhetsskydd är avgörande för att kommunens verksamhet ska kunna skyddas mot olika typer av hot. Det är även en grundläggande förutsättning för att verksamheten ska fungera i händelse av höjd beredskap eller krig. Säkerhetsskyddet ska ge skydd mot spioneri, sabotage och andra brott som kan hota rikets säkerhet, samt utgöra skydd mot terrorism.

Grunden för säkerhetsskyddet utgår ifrån befintlig säkerhetsskyddslagstiftning och närbesläktad lagstiftning såsom skyddslagstiftningen och Offentlighets- och sekretesslagen. Den nuvarande säkerhetsskyddslagstiftningen tillkom 1996, men i samband med den pågående återuppbyggnaden av totalförsvaret och myndigheternas civilförvarsplanering har behovet av ett fungerande säkerhetsskydd kommit att bli alltmer aktuellt.

Enligt säkerhetsskyddslagstiftningen ska kommunen genomföra en säkerhetsanalys i syfte att identifiera förekomst av uppgifter och verksamhet som ska ges ett säkerhetsskydd. Kommunen ska också ha en utpekad säkerhetsskyddschef som ansvarar för att leda och kontrollera myndighetens systematiska säkerhetsskyddsarbete.

Säkerhetsskydd är en förutsättning för att kommunen ska ha juridiska och praktiska förutsättningar för att hantera uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet (härefter omnämnt som *hemliga uppgifter*). Säkerhetsskyddet är även en förutsättning för kommunens möjligheter att ha tillgång till signalskyddsutrustning och därigenom kunna kommunicera på ett säkert sätt med andra myndigheter.

Kommunens arbete med att skydda individer och verksamheter mot effekterna av terrorism är även detta en del i myndighetens systematiska säkerhetsskyddsarbete.

Revisorerna har med utgångspunkt i gällande författning och verksamhetens behov och förutsättningar funnit det angeläget att granska kommunens säkerhetsskydd.

1.2. Syfte och Revisionsfråga

Syftet med granskningen är att besvara revisionsfrågan:

Upprätthåller kommunen ett ändamålsenligt säkerhetsskydd för verksamheten i enlighet med gällande författningskrav?

1.3. Kontrollmål

Svaren på följande kontrollmål ligger till grund för besvarandet av revisionsfrågan:

- 1) Har kommunen genomfört en dokumenterad säkerhetsanalys?
- 2) Har kommunen en utpekad säkerhetsskyddschef? Hur har ansvaret fördelats vidare ut i organisationen?
- 3) Har kommunen upprättat en föreskrift om säkerhetsskydd?

- 4) Har kommunen dokumenterade rutiner för hur uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet får hanteras?
- 5) Har kommunens lokaler och anläggningar den tillträdesbegränsning som krävs?
- 6) Finns det en dokumenterad sammanställning inom kommunen över vilka anställningar, eller annat deltagande i verksamheten, som innebär krav på säkerhetsprövning och eventuell inplacering i säkerhetsklass?
- 7) Bedömer kommunen behovet av säkerhetsskydd inför upphandlingar?
- 8) Har kommunens anställda och andra som deltar i verksamheten tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd?
- 9) Genomför kommunen systematiska kontroller av säkerhetsskyddet?

1.4. Revisionskriterier

- Säkerhetsskyddslagen (SFS 1996:627)
- Säkerhetsskyddsförordningen (SFS 1996:633)
- Säkerhetspolisens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd (PMFS 2015:3)
- Skyddslagen 2010:305
- Skyddsförordningen 2010:523
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om civila myndigheters kryptoberedskap (MSBFS 2009:11)

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas till kommunens övergripande säkerhetsskydd. Inom ramen för granskningen finns inte något säkerhetsskyddsavtal (SUA) mellan PwC och Örebro kommun. Därmed har PwC inte tagit del av hemliga uppgifter. Detta har föranlett att kontroll av innehållet i vissa handlingar, exempelvis kommunens säkerhetsanalys, inte har kunnat genomföras. PwC har därmed endast granskat öppen information vilket innebär att granskningen inte kan jämföras med en tillsyn genomförd av Säkerhetspolisen.

1.6. Metod

Inom ramen för granskningen har PwC efterfrågat relevant styrande dokumentation samt genomfört intervjuer med berörda tjänstemän och politiker.

Dokumentationen som har erhållits och granskats är exempelvis "Säkerhetsskyddsplan för Örebro kommun" och kompletterande rutiner för hanteringen av hemliga uppgifter. Se Bilaga 2 för fullständig förteckning.

Intervjuer har genomförts med:

- Kommundirektören
- Säkerhetschefen tillika säkerhetsskyddschef
- Säkerhetssamordnare tillika ersättare för säkerhetsskyddschefen

Rapporten har faktagranskats av säkerhetsskyddschefen i Örebro kommun.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

Se bilaga 1 för de bedömningsskalor som använts i denna granskning.

2.1. *Kontrollmål 1*

Har kommunen genomfört en dokumenterad säkerhetsanalys?

2.1.1. *Iakttagelser*

Örebro kommun har genomfört en säkerhetsanalys vilken har dokumenterats. Analysen genomfördes 2001-2002, en kompletterande analys gjordes senast 2005. Den senare analysen visade inte på några förändringar i resultatet mellan 2001 och 2005, vilket har beskrivits som en anledning till att säkerhetsanalysen inte har uppdaterats efter 2005.

Ansvar för genomförande av säkerhetsanalysen ligger hos säkerhetsskyddschefen och dennes ersättare. Den beskrivna processen är att analysen börjar på all verksamhet som kommunen bedriver, detta smalnas sedan av för att genomföra en djupare analys på de verksamheter som bedöms omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen. Att analysen börjar med hela kommunen och sedan smalnas av har sagts bero på att alla delar av verksamheten ska täckas in i analysen vilket minskar risken för att en enhet som bedriver någon form av säkerhetskänslig verksamhet utelämnas från analysen. Under analysarbetet medverkar chefer och nyckelpersoner från respektive verksamhet, detta genomförs med en verksamhet i taget och sker utifrån resonemang med verksamhetschefen kring vilka konsekvenser störningar har och hur verksamheten passar in i säkerhetsskyddslagstiftningen.

Under intervjuerna resonerades det kring att det är sällan som kommunal verksamhet påverkar rikets säkerhet kopplat till säkerhetsskyddslagstiftningen. Det betonades även att kommunens ledning och säkerhetsavdelning jobbar nära på så sätt att ledningen blir inkopplade vid behov och att säkerhetschefen regelbundet har genomgångar med kommunledningen.

2.1.2. *Bedömning*

PwC har gjort bedömningen att Örebro kommun **delvis uppfyller** kontrollmålet.

Kommunen har en dokumenterad säkerhetsanalys men denna reviderades senast 2005. Sedan analysens genomförande och revidering har både samhällets och Sveriges säkerhetspolitiska förutsättningar förändrats, till exempel genom en ökad digitalisering. Sådana parametrar som att allt mer i samhället är kopplat och styrt via IT och internet fanns inte 2005, varför kommunens säkerhetsanalys inte kan ses som aktuell mot nuvarande hotbild. Bortsett från tidsaspekten har PwC inga anmärkningar på det som framkommit avseende säkerhetsanalysen.

2.2. Kontrollmål 2

Har kommunen en utpekad säkerhetsskyddschef? Hur har ansvaret fördelats vidare ut i organisationen?

2.2.1. Iakttagelser

Örebro kommuns säkerhetschef innehar även rollen som säkerhetsskyddschef, kommunen har även en ersättare för säkerhetsskyddschefen. Säkerhetsskyddschefen är underställd kommundirektören. Vem som innehar rollen som säkerhetsskyddschef och dennes ersättare regleras av kommunstyrelsen. Ett exempel som togs upp under intervjuerna är att kommunstyrelsen under januari 2018 beslutade om en ny ersättare då säkerhetsenheten har anställt en person för att arbeta med kommunens roll vid höjd beredskap. Det var vid anställningen klart att denna roll även skulle innefatta arbete med kommunens säkerhetsskydd. Örebro kommun har inte en biträdande säkerhetsskyddschef. Kommundirektören ansvarar för att det finns kapacitet att ta hand om rapporter från säkerhetsskyddschefen och vid behov närvarar säkerhetsskyddschefen ledningsgruppsmöten för att ta upp frågorna. Säkerhetsskyddschefen har egna kontaktytor i organisationen men stöttas av kommundirektören vid behov av att lyfta säkerhetsskyddsfrågor.

Delegeringen av säkerhetsskyddsansvaret i linjeorganisationen sker genom att den som är chef för en verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen har ansvaret för verksamhetens säkerhetsskydd. Cheferna för denna typ av verksamhet får stöd av säkerhetsskyddschefen i utformningen av säkerhetsskyddet. Örebro kommun arbetar mycket med uppföljning som verktyg, vilket innebär att om någon uppfattar att de inte har rätt eller tillräcklig kompetens inom ett område uppmanas denne att lyfta frågan för att få stöd att lösa uppgiften.

Verksamheten får ingen direkt information om säkerhetsskyddschefens mandat och ansvar. Medarbetarna ansvarar på egen hand för att hålla sig informerade om detta till exempel genom att läsa informationen på intranätet. Kommundirektören menar att säkerhetsavdelningen är känd inom organisationen där merparten av kommunens medarbetare vet vilka som arbetar med säkerhet och vilka arbetsområden de har.

PwC har för granskningen efterfrågat besluten för vem som är säkerhetsskyddschef och dennes ersättare, samt beslut om delegeringen av säkerhetsskyddet inom respektive verksamhet. Dessa beslut har delgivits PwC.

2.2.2. Bedömning

Vår bedömning är att Örebro kommun **uppfyller** detta kontrollmål och därigenom de krav som ställs i säkerhetsskyddsförordningen.

Kommunen har en utpekad säkerhetsskyddschef, som är underställd kommundirektören, och en ersättare för denne. Ansvarsfördelningen finns beslutad och säkerhetsskyddschefen finns tillgänglig för stöd och råd till linjeorganisationen angående hur säkerhetsskyddet ska utformas.

2.3. Kontrollmål 3

Har kommunen upprättat en föreskrift om säkerhetsskydd?

2.3.1. Iakttagelser

Kommunen har en säkerhetsskyddsplan som innehåller information om kommunens säkerhetsskydd. I säkerhetsskyddsplanen hänvisas till den hemliga bilagan "Befattning/personal i säkerhetsklass" (sista stycket punkt 4 "Säkerhetsprövning", sida 6). Det finns inte någon förteckning över bilagor till planen trots att det under intervjuerna framkommit att det finns andra hemliga bilagor som exempelvis kommunens säkerhetsanalys. Säkerhetsskyddsplanen är antagen 2002 och kopplat till säkerhetsanalysen som genomfördes 2005 har inga förändringar skett. Säkerhetsskyddschefen ansvarar för dokumentet och kommunstyrelsen beslutar om det. De som arbetar inom verksamheter som berörs av säkerhetsskydd har delgivits den fullständiga planen inklusive alla bilagor, den öppna varianten finns på kommunens intranät att läsa för de som är intresserade.

Det är inte fastställt om alla i kommunens ledningsgrupp är medvetna om innehållet. Under ledningsgruppsmötet i december 2017 gjordes en genomgång av olika säkerhetsfrågor. Översiktligt är kommundirektörens bedömning att ledningen vet vad som finns i säkerhetsskyddsplanen men att densamma inte har tillräckliga kunskaper om säkerhetsskyddsarbetet inom kommunen. Däremot framkom att ledningen är medveten om det kommande säkerhetsskyddsarbetet under 2018. Kommunen säkerställer att berörda medarbetare läser och följer säkerhetsskyddsplanen under ansvar av säkerhetschefen med stöd av informationssäkerhetsansvarig på säkerhetsenheten.

Det har även framkommit att man inom kommunen diskuterar informationsklassificering, arbetet är på gång och medarbetarna är medvetna om vikten av arbetet då konsekvenserna vid bortfall av informationen är kända.

2.3.2. Bedömning

PwC:s bedömning är att Örebro kommun **ej uppfyller** kontrollmålet.

Säkerhetsskyddsplanen saknar helt eller delvis väsentlig formalia. Exempelvis framgår inte en sådan beskrivning av omfattning, giltighet och tillämplighet som man kan förvänta sig av en föreskrift i offentlig verksamhet. Säkerhetsskyddsplanen har den stomme och de rubriker som förväntas, men innehållet under vissa av dessa är inte på en kommunspecifik nivå.

Säkerhetsskyddsplanen är senast uppdaterad år 2002 vilket medför samma resonemang som under Kontrollmål 1, samt med tillägget att planen hänvisar till förlegad lagstiftning (t.ex. Sekretesslagen 1980:100) som inte varit aktuell sedan Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) trädde i kraft år 2009.

2.4. Kontrollmål 4

Har kommunen dokumenterade rutiner för hur uppgifter som omfattas av sekretess och som rör rikets säkerhet får hanteras?

2.4.1. Iakttagelser

Kommunen har en särskild rutin som framtagits för hantering av hemliga uppgifter, denna har delgivits de medarbetare som är berörda vilket innebär de befattningar som kan förväntas komma i kontakt med hemliga uppgifter.

Under intervjuerna har det beskrivits att Örebro kommun generellt sett inte har några uppgifter som rör rikets säkerhet och har inte något behov av att hantera hemliga uppgifter i IT-system. Verksamhet inom kommunen som hanterar hemliga uppgifter kan ha driftsystem som berörs av säkerhetsskyddslagstiftningen. Vidare framkom att kommunens säkerhetsanalys är lagrad digitalt i en särskild datalagringsform och är inte lagrad i öppna system som har koppling till annan dator, nätverk eller internet. Analysen förvaras krypterat och lagringsplatsen har inte någon koppling till annan dator eller internet.

Det finns ingen särskild beteckning över vilka som är behöriga att ta del av hemliga eller kvalificerat hemliga uppgifter, i grunden är det bara säkerhetsskyddschefen och dennes ersättare som är behöriga. Om någon annan ska ha tillgång sker det via säkerhetsskyddschefen eller ersättare. Det finns en grupp utsedda personer i kommunledningen som är säkerhetsprövade för att kunna ta del av hemliga uppgifter och politiker får ta del av informationen om de anses ha behov av det.

Kommunen kommunicerar inte hemliga uppgifter till andra myndigheter. Det har skett vid något enstaka tillfälle, till exempel inom ramen för kommunens del i en planering med Länsstyrelsen då särskilda USB-minnen användes med standalone-datorer¹ och där USB-minnena levererades personligen till Länsstyrelsen.

Kommunens uppfattning är att de inte har tilldelats säkra kryptografiska funktioner och därmed inte omfattas av MSBFS 2009:11.

2.4.2. Bedömning

Vi har gjort bedömningen att Örebro kommun **delvis uppfyller** kontrollmålet.

De hanteringsregler för hemliga uppgifter som finns i kommunens säkerhetsskyddsplan behöver uppdateras enligt gällande lagstiftning för märkning av hemliga handlingar. I övrigt anmärker PwC på att det inte framgår hur hanteringen av hemliga uppgifter ska ske i digital form, även om sådana inte finns bör det exempelvis finnas föreskrivet att i Örebro kommun får hemliga uppgifter inte hanteras digitalt. Den särskilda rutin som finns för hantering av hemliga handlingar behöver uppdateras enligt PMFS 2015:3 som har ersatt RPSFS 2010:03 vilken hänvisas till i rutinen.

Då kommunen har sagt att det inte finns behov av att hantera hemliga uppgifter i IT-system är det anmärkningsvärt att kommunens säkerhetsanalys, som är klassificerad som hemlig, lagras digitalt. Rutinerna kan inte anses vara kompletta förrän de inkluderar han-

¹ En frikopplad/fristående dator som inte är ansluten till datornät (intranät/LAN/WLAN/internet). I synnerhet om det är på grund av ett beslut, inte på grund av tekniskt fel.

tering av hemliga uppgifter i digitalt format. Det har framkommit att säkerhetsanalysen lagras på ett enanvändarsystem/fristående arbetsstation, men att det finns en avsaknad av en konkret och tydlig rutin som beskriver hur säkerhetsanalysen ska hanteras.

2.5. *Kontrollmål 5*

Har kommunens lokaler och anläggningar den tillträdesbegränsning som krävs?

2.5.1. *Iakttagelser*

Under intervjuerna har tillträdesbegränsning med grund i säkerhetskänslig verksamhet diskuterats. Kommunens hemliga uppgifter hanteras på ett sådant sätt att endast behöriga personer har åtkomst. Under hösten 2017 köptes ett nytt säkerhetsskåp in, detta ska uppfylla kraven från Säkerhetspolisen. I en av kommunens verksamheter ses säkerhetsskyddet och dess hantering över, fokus i översynen är verksamhetens dokumenthantering.

För att begränsa obehörigas tillträde till säkerhetsavdelningens lokaler används särskilda lås och låskoder på dörrarna och lokalerna, avdelningen har som generell regel att de låser sina dörrar när de går ut från kontoret. Byggnaden där avdelningen har sin verksamhet har en yttre tillträdesbegränsning men denna beskrivs inte vara tillräcklig då personer som jobbar i huset inte alltid är behöriga. Säkerhetsskyddschefen menar att all tillträdesbegränsning förebygger terrorism men det har under granskningen påpekats att en direkt attack mot verksamheten går att genomföra till exempel genom att ta sig in i lokalerna då de inte jobbar i en sluten miljö, kommunens byggnader måste vara någorlunda öppna för att allmänheten ska kunna ha tillträde vid ärenden. Det poängterades även att skyddsåtgärderna måste vara rimliga och proportionella mot de hotbilder som finns. Indirekta attacker är i hög grad förebyggda då det är svårt att komma åt kommunens hemliga handlingar som förvaras i säkerhetsskåpet.

Kommunen har inte några nedskrivna regler för tilldelning av behörigheter för åtkomst till lokalerna. Generellt har säkerhetsavdelningen regelverk för hur man ges tillträde till det yttre skalet, tilldelning av taggar och koder. Åtkomst till det inre skalet finns det inte några nedskrivna regler för, men det har för granskningen poängterats att bara för att en person börjar jobba på säkerhetsavdelningen så får denne inte tillgång till allt.

Besökare måste registrera sig i receptionen som ringer till besöksmottagaren vilken måste komma och hämta sitt besök. Det är inte möjligt att komma in till säkerhetsavdelningen utan att ha en särskild tagg.

2.5.2. *Bedömning*

Bedömningen är att kommunen **delvis uppfyller** detta kontrollmål.

Den brist som PwC identifierat är att det inte finns några nedskrivna regler för tilldelning av behörigheter för åtkomst till lokalerna. Säkerhetsavdelningen använder särskilda lås till lokalerna, men det finns en risk att behörighetstilldelningen blir godtycklig och inte standardiserad i och med avsaknaden av en rutin. Detta gäller framförallt för tillträde till det inre skalskyddet där enskilda enheter kan bedriva säkerhetskänslig verksamhet.

En viktig del i kommuners arbete är öppenhet gentemot medborgarna. Därför är det av vikt att kommunens byggnader inte ges ett yttre skalskydd som hindrar mötet mellan medborgare och kommunen. I detta ingår även ett kostnadseffektivitetsperspektiv där kommunen, likt vad som beskrivits under granskningen, måste ha rimliga och proportionerliga skyddsåtgärder sett till både den föreliggande hotbilden och den aktuella budgeten.

2.6. Kontrollmål 6

Finns det en dokumenterad sammanställning inom kommunen över vilka anställningar, eller annat deltagande i verksamheten, som innebär krav på säkerhetsprövning och eventuell inplacering i säkerhetsklass?

2.6.1. Iakttagelser

Kommunen har en sammanställning över de anställningar eller deltagande i verksamheten som kräver säkerhetsprövning och eventuell inplacering i säkerhetsklass. Det finns inget fastställt intervall över hur ofta listan revideras men det sker löpande när behov finns såsom vid omorganisationer eller nyanställningar. Kraven på säkerhetsprövning och inplacering i säkerhetsklass sker genom bedömning av vilken grad en person kan komma i kontakt med hemliga handlingar och uppgifter, det påpekades särskilt att det därmed inte betyder att personen har rätt att göra det. Exempel som lyfts upp är att det finns krav från andra myndigheter på en viss tjänst eller funktion för att få delta i samverkansaktiviteter, därför sker registerkontroller förebyggande för att personalen ska kunna delta.

De personer som ska genomgå säkerhetsprövning och registerkontroll måste lämna sitt samtycke innan processen påbörjas. Vid anställningsprocessen till säkerhetsklassade tjänster genomförs en registerkontroll och kommunen försöker redan vid anställningsintervjuer få en bild av personen från ett säkerhetsperspektiv. Detta görs genom frågor om bland annat fritidsintressen, syn på ordning och reda, med mera. Kommunen försöker även få andra referenser på personen än de som är angivna. Motiveringen till att processen påbörjas redan under anställningsintervjuer är att det går åt resurser i onödan om någon först anställs och sedan inte klarar säkerhetsprövningen.

2.6.2. Bedömning

Vår bedömning är att Örebro kommun **uppfyller** kontrollmålet.

Kommunen har en förteckning över när säkerhetsprövning och eventuell inplacering i säkerhetsklass ska ske vid arbete för Örebro kommun. Förteckningen har inte kunnat kontrolleras då den är hemligstämplad.

2.7. *Kontrollmål 7*

Bedömer kommunen behovet av säkerhetsskydd inför upphandlingar?

2.7.1. *Iakttagelser*

Kommunen har inte använt sig av säkerhetsskyddade upphandlingar (SUA). Detta förklaras med att majoriteten av kommunens verksamhet sköts internt och är inte utlagd på entreprenad, till exempel IT-driften och den tekniska verksamheten sköts av kommunens personal. Under intervjuerna har sagts att kommunen genomför mer produktupphandlingar, till exempel livsmedel, och väldigt få tjänsteupphandlingar. Det finns i dagsläget inte några fastslagna rutiner för SUA, bedömningen är att det kommer vara så i fortsättningen tills det uppstår ett behov att använda SUA och då kommer kommunen troligtvis behöva hjälp med det. Vem som avgör om SUA ska tillämpas bedöms att det är säkerhetsskyddschefen som för upp frågan till kommundirektören och kommunstyrelsen, alltså är säkerhetsskyddschefen den som initierar processen.

2.7.2. *Bedömning*

Bedömningen är att kommunen **ej uppfyller** kontrollmålet.

Till del kan sägas att kommunen har bedömt behovet av säkerhetsskyddade upphandlingar till följd av det interna arbetet istället för utläggning på entreprenad. PwC ställer sig dock frågande till om allt arbete kring kommunens säkerhetskänsliga verksamhet faktiskt sköts internt. Exempelvis installation och underhåll av skalskydd, eller anlitan av väktarbolag för bevakning av kommunens lokaler är sådana tjänster som bör bedömas.

För att uppfylla detta kontrollmål är bedömningen att kommunen behöver ta fram och dokumentera en rutin för hur säkerhetsskyddad upphandling ska hanteras. Enligt Säkerhetspolisens föreskrifter och allmänna råd om säkerhetsskydd (PMFS 2015:3) 7 kap 2 § gäller att "En myndighet ska innan en upphandling påbörjas pröva om denna helt eller delvis ska omges av säkerhetsskydd". Enligt vad som iakttagits i denna granskning sker sådana provningar inte i Örebro kommun.

2.8. *Kontrollmål 8*

Har kommunens anställda och andra som deltar i verksamheten tillräckliga kunskaper om säkerhetsskydd?

2.8.1. *Iakttagelser*

Det finns i dagsläget ingen plan för genomförande av säkerhetsskyddsutbildning i Örebro kommun, en av kommunens säkerhetssamordnare tillika ersättare för säkerhetsskyddschefen har fått i uppdrag att ta fram det. Utbildning i säkerhetsskydd sker för enskilda men inte en planerad utbildning med flera deltagare. De som deltar i verksamheten och behöver kunskap om säkerhetsskydd har fått separata utbildningar och ingen särskild dokumentation förs över vilka som har deltagit, när utbildningen genomfördes och innehållet i utbildningen. I framtiden är målet att kommunen ska ha en systematiserad utbildning där många fler än de som deltar i säkerhetskänslig verksamhet behöver delta.

Kommunledningen har inte genomgått någon specifik utbildning i säkerhetsskydd men andra typer av utbildningar som berör säkerhetsområdet, till exempel inom krishantering

och sårbarheter. Det har förklarats att kommunen generellt sett följer de utbildningar som erbjuds av SKL och att det inte har lagts särskilt mycket tid på detta inom säkerhetsskyddsområdet.

2.8.2. Bedömning

PwC bedömer att kommunen **ej uppfyller** kontrollmålet.

Det genomförs utbildningar i säkerhetsskydd för de som behöver men utbildningarna sker enskilt och det finns ingen standardiserad plan för utbildningens innehåll, utformning eller vilka som tagit del av utbildningen. Vem som behöver utbildning i säkerhetsskydd riskerar att bli en subjektiv bedömning om det inte finns listat vilka befattningar som ska utbildas. Bristen av standardisering riskerar att leda till att kunskapsnivåerna är olika vilket bl.a. medför att det inte går att säkerställa att samtliga medarbetare har de nödvändiga kunskaper om säkerhetsskydd som krävs. Kommunen saknar även en plan för utbildning i säkerhetsskydd samt har bristande dokumentation om befintliga och tidigare genomförda utbildningar.

2.9. Kontrollmål 9

Genomför kommunen systematiska kontroller av säkerhetsskyddet?

2.9.1. Iakttagelser

Det finns inte något regelbundet system för kontroller av säkerhetsskyddet. Kommunen är medveten om att detta måste tas fram, det ligger i pipen att ta fram en plan för hur det ska genomföras där kommunen behöver hitta ett system och rutiner för att de med regelbundenhet ska kunna göra kontroller och genomgångar.

2.9.2. Bedömning

Vår bedömning är att Örebro kommun **ej uppfyller** kontrollmålet.

Säkerhetsskyddschefen är medveten om bristen av systematiska kontroller och har sagt att det ska åtgärdas. Då kommunen saknar en plan och övrig dokumentation gällande kontroller av säkerhetsskyddet följs inte gällande författningskrav.

3. *Revisionell bedömning*

Efter genomförd granskning bedömer PwC att Örebro kommun **inte helt** upprätthåller ett ändamålsenligt säkerhetsskydd för verksamheten i enlighet med gällande författningskrav. Vår sammanfattade bedömning baseras på bedömningarna av respektive kontrollmål under avsnitt 2 ovan.

I viss mån har man uppfattning om att det behövs vidtas åtgärder, t.ex. ny säkerhetsanalys, ny säkerhetsskyddsplan och revidering av säkerhetsskyddsutbildning. Det är skillnad på att ha en begränsad omfattning av säkerhetsskyddet och avsaknad av säkerhetsskydd, där den förra är acceptabelt och den senare innebär att författningskraven ej uppfylls med potentiellt allvarliga konsekvenser för verksamheten, medborgarna och Sverige.

Något som inte har tagits upp i diskussionerna är kommunens civilförsvarsplanering och hur den hanteras.

3.1. *Rekommendationer*

Utifrån våra iakttagelser bör nämnas att kommunstyrelsen är medveten om bristerna i vissa områden och de åtgärder som denna granskning rekommenderar. Vi rekommenderar att alla säkerhetsskyddsåtgärder utgår från ett kostnadseffektivitetsperspektiv så att de åtgärder som vidtas är relevanta för de hot som de åtgärdar. PwC:s rekommendationer är tudelade där vissa är prioriterade och andra övergripande utan inbördes ordning.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att kommunens säkerhetsskyddsarbete beaktar följande punkter prioriterat enligt numrering:

- 1) Genomför en ny säkerhetsanalys som på ett konkret sätt beskriver säkerhetsläget och statusen för kommunens säkerhetsskyddsarbete. Upprätta en säkerhetsskyddsplan baserat på säkerhetsanalysens slutsatser som beskriver vilka säkerhetsskyddsåtgärder som avses vidtas inom kommunstyrelsens säkerhetsskyddsarbete.
- 2) Upprätta en intern föreskrift om säkerhetsskydd som reglerar hur kommunstyrelsen tolkar författningskraven i säkerhetsskyddslagstiftningen och hur dessa ska omsättas i praktiken.
- 3) Upprätta en rutin för hur hemliga uppgifter får hanteras i IT-system och säkerställ att denna följs om hemliga uppgifter inom kommunen hanteras digitalt.
- 4) Systematisera utbildningen i säkerhetsskydd så att den är samma för alla medarbetare och att det dokumenteras vilka medarbetare som genomgått utbildningen och när samt för vilka befattningar som utbildningen är aktuell.
- 5) Upprätta en rutin för säkerhetsskyddad upphandling och säkerställ att den följs inför varje upphandling påbörjas.
- 6) Systematisera kommunens kontroller av säkerhetsskyddet, detta inkluderar en plan och dokumentation för kontrollerna.

Kommunstyrelsen rekommenderas att säkerställa att kommunens säkerhetsskyddsarbete beaktar följande övergripande punkter utan inbördes ordning/prioritering:

- Säkerställ att alla kommunens dokument som berör säkerhetsskydd är uppdaterade och överensstämmer med gällande lagstiftning (exempelvis hanteringsregler för hemliga uppgifter).
- Säkerställ att regler för tilldelning av behörigheter för åtkomst till kommunens lokaler upprättas i skrift.

Bilagor

Bilaga 1 – bedömningsskalor

Sammanvägd bedömning:

I all väsentlighet – Inte helt – Ej

Bedömning av kontrollmål:

Uppfyllt – Delvis uppfyllt – Ej uppfyllt

Bilaga 2 – granskad dokumentation

Planer och riktlinjer

Säkerhetsskyddsplan för Örebro kommun.

Kompletterande rutiner för hanteringen av hemliga uppgifter: "Registrering och ev kopiering av hemlig handling".

Beslut

Kommunstyrelsens beslut om säkerhetsskyddschef och dennes ersättare.

Beslut om att cheferna för verksamheter som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen ansvarar för verksamhetens säkerhetsskydd – Ingår under rubrik "6. Ansvar" i Säkerhetsskyddsplanen.

2018-02-21

Rebecka Hansson

Uppdragsledare

Per Fjellman

Projektledare